

A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA NO SUDOESTE PENINSULAR: UM ENSAIO DE MESO-PROSPECTIVA

António COVAS (acovas@ualg.pt)

Faculdade de Economia, Universidade do Algarve

António RAMOS (antonio.ramos@adcoesao.pt)

Agência para o Desenvolvimento e Coesão, Ministério do Planeamento, Lisboa

Recibido: 15 de junio de 2016

Aceptado: 6 de julio de 2017

RESUMO: A cooperação transfronteiriça peninsular, trinta anos depois, já foi objeto de inúmeras análises, umas mais académicas, outras mais institucionais, outras mais empíricas. Sem prescindir de mais uma breve resenha histórica da cooperação transfronteiriça no sul da península, julgamos, todavia, que no actual contexto internacional e europeu, marcado por uma elevada contingência e risco político, se justifica plenamente uma reflexão menos realista e mais prospectiva das relações peninsulares. Os dois países ibéricos deveriam conceber, para seu próprio benefício, uma espécie de observatório peninsular das suas relações intra e extra-europeias, razão pela qual nos parece apropriado desenhar algumas grelhas de análise a partir de cenários de meso-prospectiva para o sudoeste peninsular. A hipótese mais provável é uma governação multiníveis do relacionamento peninsular fronteiriço. Neste contexto, a construção de uma Euroregião do Sudoeste Peninsular é um objectivo de médio e longo prazo, o que não significa que não devamos tomar iniciativas e decisões desde já. No mundo aberto e competitivo em que vivemos, a constituição de uma nova inteligência territorial, com atribuições e competências próprias, apresenta-se como uma abordagem extremamente atractiva, no sentido de aglutinação de recursos, coesão territorial, ganhos mútuos de economias de escala e projecção das economias regionais em mercados mais alargados, segundo um compromisso inteligente de competitividade e coesão. A constituição em 2010 da Euroregião AAA (Alentejo, Algarve, Andaluzia) é uma iniciativa na boa direcção e muito prometedora.

PALAVRAS-CHAVE: cenário, cooperação transfronteiriça, Euroregião, geopolítica ibérica, meso-prospectiva

THE IBERIAN SOUTH-WEST CROSS-BORDER COOPERATION: A MESO-PROSPECTIVE ESSAY

ABSTRACT: Thirty years later, Iberian cross-border cooperation has been the subject of numerous analyzes, some more academic, others more institutional, others more empirical. Without departing from a brief historical review of Iberian cross-border cooperation in the south of the peninsula, we believe, however, in the current international and European context, marked by a high contingency and political risk, a less realistic and more prospective reflection on peninsular

relations is needed. The two Iberian countries should, for their own benefit, design a sort of peninsular observatory of their intra- and extra-European relations, which is why it seems appropriate to draw some analysis grids from meso-prospective scenarios to the southwest of the peninsula. The multilevel governance hypothesis among local, regional and trans-border territories is the most probable scenario in order to achieve a good and promising neighbouring. In this context, the construction of a Euroregion of the South-West Peninsular is a medium- and long-term goal, which does not mean that we should not take initiatives and decisions right now. In the open and competitive world in which we live, the constitution of a new territorial intelligence, with its own attributions and competences, presents itself as an extremely attractive approach, in the sense of agglutination of resources, territorial cohesion, mutual gains of economies of scale and projection of regional economies in wider markets, following an intelligent commitment to competitiveness and cohesion. The 2010 constitution of the AAA Euroregion (Alentejo, Algarve, Andalusia) is an initiative in the right direction and very promising. This is the main message of this essay. In the year 2010 the AAA has been created to test this relationship. We all hope that a new territorial collective intelligence will come and bring about a new sphere of competences.

KEYWORDS: cross-border cooperation, Euroregion, Iberian geopolitics, meso-prospective, scenario

I. INTRODUÇÃO: A PENÍNSULA IBÉRICA E O SUDOESTE PENINSULAR, UM ENSAIO DE MESO-PROSPECTIVA

No passado como no futuro, as relações peninsulares serão sempre um barómetro dos estados de alma da nossa vida coletiva, seja no plano simbólico ou material (INNERARITY, 2009 e 2011). Depois do “Grande Alargamento” de 2004, da “Grande Crise” de 2008 e da “Primavera Árabe” de 2011, bem como das suas consequências e respetivo tratamento no plano europeu, o cenário peninsular parece “explodir em todas as direções”, não tanto por razões estritamente intra-peninsulares mas mais pela “legitimação do quadro peninsular”, qual grelha de leitura e crivo analítico dos macro-factores de origem global e regional que convergem sobre a particular geopolítica da península. É a continentalização da União Europeia, são as coligações de geometria variável à escala transatlântica ou euro-mediterrânica, já para não mencionar as sub-regiões ou as cooperações descentralizadas no quadro intra-europeu, tal como decorre do debate público sobre a coesão interterritorial e o policentrismo europeu (COVAS, 2016a).

Todas estas geometrias variáveis produzem uma tensão política significativa sobre a geoestratégia e a geopolítica peninsulares, remetendo as duas diplomacias respetivas para um trabalho árduo de vigilância permanente, se quiserem evitar equívocos desnecessários ao relacionamento bilateral. Vejamos mais de perto alguns dos fatores de cariz supranacional e transnacional que marcam “a nossa circunstância peninsular”:

- O fator global transnacional: este fator reforça o papel da geoestratégia, não apenas no sentido mais convencional de economia e segurança globais, mas, sobretudo, de “uma nova geoeconomia de espaços regionais”. Assim, a economia peninsular pode apresentar, a médio e longo prazo, um valor acrescentado muito superior ao somatório atual ou futuro das duas economias ibéricas. Este facto, pelo desequilíbrio natural dos dois espaços, pode ocasionar um reforço da jurisdição madrilenha, isto é, um reforço do sentido estratégico e logístico do centro madrilenho sobre a península. E tanto mais quanto sucessivas vagas de ajustamento económico, ao aumentarem a vulnerabilidade e volatilidade do território português para atrair e reter iniciativas e empreendimentos de forma duradoura, criarão um mercado de compra e venda de empresas portuguesas cujo débito funcionará como sinal de alarme das relações peninsulares.
- O fator regional infranacional: este fator pode afetar fortemente a tranquilidade das relações bilaterais, se quisermos, a capitalidade dessas relações. Deve Portugal limitar-se à visão politicamente correta das relações Lisboa-Madrid ou deve diversificar pontos de apoio e complicitades através de uma crescente cooperação descentralizada inter-regional e intercidades? Dito de outra forma, em que medida a dinâmica inter-regional afetará as relações interestaduais e, nessa exata medida, que complicitades forjarão os dois Estados peninsulares para minimizar esse fator perturbador, sendo certo que o relacionamento inter-regional, tal como está, será quase sempre desfavorável às “regiões portuguesas”?
- O fator regional supranacional europeu: este fator mistura, em dose apreciável, muitas expectativas e muitas ambiguidades. Que forma assumirá a União Política Europeia, que equilíbrio adotará entre política interna e política externa, que papel e protagonismo se atribuirão os dois Estados nesse novo contexto, que repercussões terão sobre o relacionamento peninsular; será a União Europeia um fator reequilibrador politicamente relevante, um simples estabilizador ou intermediário autorizado do contencioso peninsular nos seus afloramentos mais críticos ou um instigador involuntário desequilibrador dessas relações? A “distensão ocidental” provocada pelo alargamento, por um lado, e o desempenho positivo recente da economia espanhola face à divergência portuguesa, por outro, colocam os dois países peninsulares em patamares políticos e reivindicativos bastantes diferentes em matéria de política de coesão.

- O fator regional comunitário extra-europeu: este fator apresenta um valor estratégico indiscutível para os dois países peninsulares embora seja muito mais fácil enunciá-lo que praticá-lo. As diferentes aceções de Comunidade Latina, Ibero-americana, Ibero-mediterrânica e Ibero-africana e as respetivas diásporas formam um território regional comunitário extra-europeu cuja organização e funcionamento podem dar maior profundidade e densidade ao relacionamento peninsular mas que não exclui, igualmente, outros tantos fatores e pretextos para equívocos e mal-entendidos.
- O fator intercultural peninsular: este fator é promovido pela livre circulação de pessoas e empresas, pelo forte apelo do cosmopolitismo peninsular e respetiva aculturação, à medida que as elites e os jovens portugueses e espanhóis forem materializando a sua realização profissional em empresas ou empreendimentos luso-espanhóis, seja no interior do espaço peninsular ou fora dele em países terceiros da “área da sua influência”.

Mapa 1. *Euroregión Alentejo-Algarve-Andalucía*



FUENTE: *los autores*

- O fator micro geopolítico: este fator será, porventura, o território de decisão mais fundamental na medida em que os atores, indivíduos, empresas e organizações, têm à sua disposição uma série infindável de *inputs* contextuais, conjunturais e instrumentais que deverão sintetizar e compor cada a momento; a micro geopolítica, enquanto estratégia complexa e multiforme de decisão, será sempre um fator bastante instável e imprevisível, isto é, ninguém poderá antecipar quantas decisões egoísticas e/ou patrióticas serão produzidas e em que medida elas contribuirão para o nosso putativo interesse geral ou comum.

Os seis fatores enunciados balizarão, em larga medida, o futuro das relações luso-espanholas. Sabendo nós que a relação peninsular é um sistema binário muito aberto, fortemente interativo e interdependente e multilateralmente sobre-determinado pelo espaço político-económico europeu em que se integra, é decisiva a questão de se saber em que medida os seis fatores apontados, que têm um potencial combinatório muito variado, podem transformar-se em “processadores-estabilizadores” de equilíbrio geopolítico da particular geogovernança peninsular (COVAS, 2016b).

II. UM BALANÇO BREVE DA COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA

A história é bem conhecida (COVAS e TÃO, 2008 e 2013). Nos anos setenta do século passado ocorreram os processos de transição democrática dos dois países. Mais turbulento, o português, com um lastro de nacionalizações que lhe alterou radicalmente o modelo de desenvolvimento socioeconómico, mais pacífico, o espanhol, segundo uma linha mais reformista do modelo adotado anteriormente. No princípio dos anos oitenta os dois países estão essencialmente empenhados em consolidar a sua economia doméstica e preparar da melhor forma a sua adesão à Comunidade Económica Europeia. Em 1986, as regiões do Algarve e da Andaluzia não tinham ligações rodoviárias ou ferroviárias, apenas fluviais para transporte de pessoas e automóveis ligeiros entre Vila Real de Santo António e Ayamonte. O fortíssimo comércio de proximidade, alimentado pelas desvalorizações deslizantes do escudo, era a ilustração eloquente da natureza das relações entre as duas regiões.

A partir daqui, as relações fronteiriças ficam entregues a duas categorias de acontecimentos: os grandes eventos, por um lado, os grandes momentos do movimento de integração europeia, por outro. Senão vejamos:

A Expo 92 de Sevilha, a Expo 98 de Lisboa e o Campeonato da Europa de Futebol em Portugal em 2004 estão diretamente correlacionados com a política de acessibilidades que desenravam a região do Algarve, a saber, a construção da ponte internacional sobre o rio Guadiana (1991) a finalização da A22 (curiosamente, ou talvez não, o troço do sotavento algarvio foi construído depois do barlavento) e a construção da A22 em 2003.

No que diz respeito à integração europeia, recordamos, em primeiro lugar, o ano de 1989 com a criação dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA) que passam a balizar as políticas regionais respetivas e em 1992 o lançamento do primeiro programa INTERREG, dirigido especificamente para as regiões de fronteira. Em 1993 terminam os períodos transitórios de adesão e começa o mercado único europeu. Em 1994 inicia-se a primeira fase da moeda única com a aplicação dos critérios de convergência nominal, o que desde logo estabiliza as relações cambiais entre as duas moedas. Em 1995, a aplicação do acordo de Schengen abre as portas à liberdade de circulação de pessoas, ao mesmo tempo que desaparecem as fronteiras físicas aduaneiras. Em 1999 é fixado definitivamente o valor cambial das duas moedas para o euro que entra em vigor em 2001. Em 2004 ocorre o grande alargamento ao leste europeu, dez novos países, que altera definitivamente o sentido dos fluxos para os países de coesão e respetivas regiões.

Neste período de 30 anos há um facto paradoxal no relacionamento entre as duas regiões que não pode ser “ocultado”, devido, justamente, à sua enorme visibilidade. Portugal entra em divergência económica com a União Europeia desde 1999 até hoje, agravando fortemente as suas assimetrias regionais, a Espanha prolonga o seu *boom* económico até 2007. Ao mesmo tempo, e não obstante os “sinais exteriores de riqueza”, a região da Andaluzia é, ainda hoje, uma região considerada estruturalmente atrasada (elevadas taxas de desemprego) enquanto o Algarve, região de mono indústria turística com uma desigualdade socioeconómica fortemente cavada, deixou de ser uma região com problemas estruturais graves. O Algarve foi, assim, vítima do efeito escala e do efeito rendimento de uma atividade que não tem sede fiscal na região, que não reinveste os lucros na região e pouco contribui para a diversificação da sua base produtiva. Estas diferenças de escala e de efeitos não foram tidas em conta na conceção das políticas públicas respetivas e este facto reflete-se diretamente na qualidade e quantidade do relacionamento transfronteiriço.

Trinta anos após a adesão dos dois Estados Ibéricos à União Europeia, o futuro das relações transfronteiriças parece estar numa encruzilhada. Eis uma síntese das questões fundamentais acerca das relações transfronteiriças *Algarve-Andaluzia* (COVAS e TÃO, 2008 e 2013):

1. A fronteira luso-espanhola é a mais extensa da Europa, mas também, a menos povoada e a mais deprimida, terra de ninguém e zona de desconfiança mútua; é preciso, pois, recuperar o passivo histórico entre as duas regiões para um patamar de relacionamento e de confiança superior que permita explorar todas as potencialidades desse relacionamento.
2. As relações transfronteiriças acontecem, justamente, no mesmo período em que os fatores globais, o mercado único europeu e a macroeconomia nacional sobrelevam e prevalecem sobre os fatores especificamente regionais; quer dizer, não podemos atribuir aos programas de índole regional, como o INTERREG, um papel e uma função que não lhes competem, nem esperar que eles possam contrariar os efeitos de duas economias em contraciclo, sobretudo e partir de 1998 (a Expo 98 marca, de certa forma, o fim do boom português e o início da divergência com a economia espanhola e europeia).
3. A dimensão física, populacional e económica entre as duas regiões é de tal modo desproporcionada (450 mil habitantes versus 8,3 milhões de habitantes) que seria um erro grosseiro de apreciação esperar que a abertura das fronteiras desencadearia, só por si, todos os efeitos que os manuais de economia apontam relativamente aos movimentos de mercadorias, pessoas, serviços e capitais; compreende-se, por isso, que o esforço dos primeiros anos tenha sido dirigido para o desenvolvimento da economia doméstica.
4. A organização político-administrativa dos dois estados ibéricos permite que os “custos de contexto e formalidade”, fatores decisivos de competitividade territorial, sejam objeto de uma especificação mais favorável no caso andaluz (Estado regional) do que no caso português (Estado unitário); esta mesoeconomia mais favorável em Espanha significa que os centros de decisão estão mais próximos dos sectores socioeconómicos e conhecem mais de perto os problemas da economia real.
5. A região do Algarve, só por si, independentemente do que ainda pode ser realizado na região, não tem profundidade territorial suficiente para promover a diversificação da sua base produtiva; acresce que a regionalização político-administrativa pode criar a ilusão de que a região tem o direito a criar essa base (por transferências de recursos do orçamento geral do Estado) independentemente da sua dimensão e escala de operações; isto serve para dizer que uma eventual regionalização administrativa não é independente de um programa de forte cooperação

- inter-regional que ligue o Alentejo, o Algarve, a Extremadura e a Andaluzia Ocidental, com prolongamento eventual para todo o mediterrâneo ocidental (norte de Africa).
6. A forma como o sistema estatístico está organizado ilustra bem o que falta ainda fazer; apesar de já não existir fronteira, o nosso sistema estatístico, instrumento de poder do Estado, continua a operar verticalmente, isto é, sem comunicar com o sistema vizinho; sem informação estatística transversal não há políticas públicas transregionais dignas desse nome, além de que, por essa forma, estamos a promover, involuntariamente, a economia informal entre as duas regiões.
 7. O facto de as duas regiões apresentarem estruturas económicas similares, logo concorrenciais, transforma, muitas vezes, as relações comerciais em movimentos furtivos e oportunistas, tanto mais quanto o Algarve surge não apenas como uma extensão natural da Andaluzia mas, também, como uma zona de atravessamento e um corredor de transição para a “verdadeira fronteira” que é o mercado da capital Lisboa.
 8. Os movimentos de fatores de produção, sobretudo mão-de-obra, não são “movimentos estruturados transfronteiriços” mas, antes, movimentos erráticos e atípicos que flutuam em função do nível de atividade económica (agricultura, construção civil e serviços indiferenciados) e da maior ou menor agressividade dos movimentos clandestinos de mão-de-obra (magrebinos, africanos, do leste europeus, portugueses, brasileiros).
 9. O prolongamento do Algarve para a província de Huelva (o “Algarve espanhol”) levanta a questão essencial da diferenciação do produto turístico algarvio face ao produto turístico da costa onubiense; neste contexto, assume particular significado a divisão do trabalho que as duas regiões estão dispostas a encetar conjuntamente, seja na promoção turística da imagem das duas regiões ou nas políticas de carácter logístico relativas à utilização dos aeroportos de Sevilha e Faro (e a eventual construção de um aeroporto em Huelva).
 10. O rio Guadiana é bem a imagem paradoxal das relações transfronteiriças; com efeito, os PIN e outros grandes projetos turísticos não-PIN podem ter um efeito paradoxal, qual seja, contribuir para requalificar a região no seu conjunto ou, pelo contrário, criar pequenas economias de enclave estranhas à região e, dessa forma, contribuir para formar uma

imagem dual do Algarve, composta por um turismo PIN high cost e por um turismo massificado low cost.

Finalmente, podemos confirmar a ideia de que o relacionamento transfronteiriço não é, para já, uma variável estruturante da economia das duas regiões; podemos, também, confirmar que o programa INTERREG, nas suas três edições, serviu não apenas para completar os financiamentos em acessibilidades, infraestruturas e equipamentos como, também, para recuperar algum passivo histórico acumulado e, nessa medida, trazer a *cooperação interfronteiriça* para um patamar de conhecimento e confiança mútuas que permita augurar novas fases mais aprofundadas de *integração transfronteiriça*.

Não restam dúvidas de que as relações transfronteiriças peninsulares serviram para aprofundar o relacionamento institucional e o conhecimento interpessoal, para desenvolver o comércio e os negócios de proximidade. Nesta sequência, o último período de programação 2007-2013 foi muito atípico por ter coincidido com “o período Troika” em Portugal. Falta, ainda, completar o edifício da cooperação transfronteiriça com uma política de cooperação de maior intensidade, com maior índice de empresarialização de projetos comuns, genuinamente transfronteiriços, e que não se limite a ser um somatório de parcerias de ocasião para aproveitar os instrumentos de financiamento disponíveis.

III. O FUTURO DA COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA: A GEOPOLÍTICA PENINSULAR EM PERSPECTIVA

Basta olhar para a orla fronteiriça da União Europeia. Do Grande Médio Oriente ao Mediterrâneo, o que vemos: muçulmanos contra não-muçulmanos, movimentos seculares contra movimentos religiosos, militares contra civis, dirigentes cleptocráticos contra massas indigentes, ditaduras dinásticas contra sociedades tradicionais, xiitas contra sunitas, xiitas moderados contra xiitas radicais, sunitas moderados contra sunitas radicais, exércitos regulares contra exércitos livres e milícias civis, partidos laicos contra partidos religiosos, alianças ocidentais contra alianças regionais, alianças regionais contra alianças regionais, países ocidentais contra a Rússia soviética (sanções), países ocidentais aliados com a Rússia (acordo nuclear com o Irão ou a guerra contra o ISIS na Síria). (COVAS, 2016a).

Tudo isto às portas da União Europeia, com impactos e consequências que ganharam hoje uma enorme visibilidade através das grandes correntes migratórias de refugiados para a Europa. E essa lista não pára de

crescer: temos o regresso da guerra fria em consequência de uma certa “ressovietização” do regime russo (as áreas de influência), as guerras abertas no Grande Médio Oriente, os estados falhados no mediterrâneo após o fracasso das primaveras árabes, a nova geopolítica do petróleo associada a sanções e novos recursos naturais, a decadência de um capitalismo cada vez mais concentrado e desigual, inimigo do emprego e do trabalho e com crises agudas cada vez mais intensas e recorrentes. Toda esta tensão acumulada fará parte do quotidiano da política europeia e da nossa própria política europeia dado que continuaremos prisioneiros da nossa dívida pública e das regras orçamentais aplicáveis. Por todas estas razões, faz sentido visitar alguns dos cenários disponíveis para a cooperação transfronteiriça peninsular.

III.1. O macro cenário: o modelo TTIP, a macrorregião peninsular e a emergência do Atlântico Sul

O silêncio ensurdecedor que paira sobre a frente atlântica sugere-nos o prenúncio da bonança antes da tempestade. Conhecemos as linhas gerais deste acordo de parceria entre a União Europeia e os Estados Unidos: acesso livre ao mercado pela redução de barreiras e custos alfandegários, a harmonização de normas internacionais em matéria de ambiente, saúde, segurança do trabalho, a convergência das práticas regulatórias, a resolução extrajudicial dos conflitos de concorrência, entre outros. Estamos perante uma espécie de “2ª vaga de globalização” que visa recolocar o mundo ocidental transatlântico no centro dos grandes fluxos de comércio e investimento. Trata-se de deslocar o centro das atenções das barreiras tarifárias para as barreiras não-tarifárias, isto é, para a harmonização dos *standards* em matéria laboral, social, ambiental, fiscal, entre outros.

Neste modelo transcontinental, os EUA e as suas empresas multinacionais em particular seriam o centro do mundo pois pelo continente americano e em especial pelo canal do Panamá passariam, doravante, os grandes movimentos comerciais e financeiros do transpacifico (TTP) e do transatlântico (TTIP). Nesta nova geografia mundial a pequena península euroasiática da Europa seria um território de destino, a península ibérica uma gigantesca plataforma logística de acesso ao mercado europeu e Portugal um território de atravessamento e uma espécie de “jangada de pedra” em águas profundas para transbordo e descarga dos grandes navios de contentores. Neste macro cenário *TTP and TTIP* de fluxos de comércio, pessoas e investimentos, voltaríamos à economia do mar, aos transportes marítimos, às sofisticadas indústrias *off-shore* e seguramente não faltariam

capitais de várias proveniências para fazer os investimentos necessários. É um cenário possível e provável mas seria necessário “sobreviver politicamente” até lá durante um período mais ou menos longo de desestruturação social e de forte ingovernabilidade político-partidária. De resto, sem o suporte de uma União Europeia de natureza federal, com maior capacidade orçamental e financeira, esta transição para um modelo transcontinental *TTP and TTIP* seria desastrosa para a coesão territorial europeia (COVAS, 2016b).

A turbulência na frente da CPLP. Estamos a relatar a tempestade perfeita, pois para além da incógnita *TTP and TTIP* assistimos em directo à derrocada do *state building* nos países da CPLP, Brasil incluído. Neste contexto, a pergunta que se impõe é a seguinte: Portugal tem reputação política bastante para trazer a Europa para dentro da CPLP ou, ao contrário, por falta dessa reputação leva os problemas da CPLP para dentro da União Europeia? Ou ainda, por causa de um défice de reconhecimento (e de capitais próprios), quais os países que desejariam “compor” com Portugal uma geoestratégia comum face aos países de língua oficial portuguesa? Neste contexto, e não sendo Portugal um *global player* em condições nesta altura, faz sentido, julgamos, avançar com a triangulação “Portugal-Brasil-Espanha” para equacionar uma geoestratégia ibero-americana no universo político-económico-cultural da CPLP, agora também com uma “presença espanhola” no seu seio, a Guiné Equatorial (COVAS, 2016b).

Quer dizer, na frente CPLP, Portugal tem três “grandes opções geoestratégicas”. Em primeiro lugar, privilegiar a abordagem especificamente europeia da nossa política africana, salientando a responsabilidade internacional da União Europeia na frente africana. Em segundo lugar, dar prioridade e enfoque a uma abordagem ibero-americana da CPLP e fazendo a ponte entre os seus principais “amigos e adversários”, a Espanha e o Brasil. Nada será fácil nesta abordagem. Em terceiro lugar, cruzar estas duas abordagens, europeia e ibero-americana, sublinhando os efeitos externos positivos e os benefícios mútuos para todas as partes. Terá reputação para tanto? Evidentemente, ainda lhe sobra a estratégia solitária mas essa estará muito provavelmente votada ao fracasso (COVAS, 2016b).

A emergência do Atlântico Sul: as hipóteses geoestratégicas em aberto. Tudo parece convergir para fazer emergir o Atlântico Sul no próximo ciclo da geogovernança peninsular. Vejamos algumas hipóteses geoestratégicas em aberto (COVAS, 2016a):

- 1ª Hipótese: a plataforma de um corredor transatlântico: *cenário MacPortugal*. Nesta hipótese, sempre imperfeita, o pior que nos poderia acontecer seria ter um país transformado em corredor transatlântico e em situação de “duplo franchise” europeu e americano, administrado, eventualmente,

por parcerias de gestão luso-espanholas do “mundo dos negócios”; uma espécie de MacPortugal com assento maioritário na indústria do turismo.

- 2ª Hipótese: a formação de uma parceria ibérica transatlântica: *cenário União Peninsular*. Nesta hipótese, imperfeita e incompleta, o melhor que nos poderia acontecer seria um entendimento bilateral global, nos planos político e empresarial, para uma ação conjunta, em simultâneo com a reorganização profunda da economia ibérica que aproveitaria a logística latino-americana para ganhar escala e profundidade; Portugal seria apoiado pelo Brasil no lançamento desta parceria ou aliança latino-americana. Entre o pior e o melhor destas duas possibilidades ou cenários podem alinhar-se outras hipóteses, porventura, mais verosímeis, por exemplo.
- 3ª Hipótese: a formação de uma plataforma luso-brasileira: *cenário luso-brasileiro*. Nesta hipótese, recentrada sobre a comunidade dos países de língua oficial portuguesa, a parceria luso-brasileira seria a alavanca principal a contrabalançar e complementar a parceria luso-espanhola, sendo Portugal o mediador “oficial” para introduzir a Espanha na CPLP.
- 4ª Hipótese: a formação de uma plataforma ibero-mediterrânica: *cenário MEDOC*. Nesta hipótese, recentrada sobre o mar mediterrânico, e em especial sobre o mediterrâneo ocidental, a península ibérica seria o parceiro acreditado do “mundo ocidental” para esta sub-região e com um papel especial no quadro da União para o Mediterrâneo.
- 5ª Hipótese: a formação de uma plataforma ibero-americana: *cenário União Latina*. Esta hipótese é, porventura, a mais consistente do ponto de vista das suas possibilidades estratégicas reais e aquela que, claramente, oferece maior profundidade e dimensão à economia ibérica, dado que lhe permite operar em vários níveis de desenvolvimento socioeconómico e aproveitar, por esse facto, as vantagens de localização e transferência daí decorrentes; além do mais, esta hipótese considera e engloba as duas possibilidades anteriores, sobretudo se pensarmos no aprofundamento da política externa e de segurança da União Europeia.

III.2. O meso-cenário: o modelo da Eurorregião do Sudoeste Peninsular

Há uma história recente do conceito e da prática da cooperação territorial que acompanha a evolução da construção europeia nas últimas décadas. Este paralelismo tem tudo a ver com os fatores que determinam o aprofundamento e o acabamento do processo de integração: em primeiro lugar, o mercado único e a globalização, em segundo lugar, a união económica e monetária, por último, o grande

alargamento e a reforma dos fundos estruturais europeus que lhe corresponde e, bem assim, a nova política de vizinhança no leste europeu em consequência do mesmo alargamento. Digamos que, depois da liberdade de circulação proporcionada às empresas e aos cidadãos, o processo de construção do espaço público europeu não estaria completo se às autoridades locais e regionais fosse coartada a possibilidade de aprofundarem a liberdade de relacionamento e cooperação entre si, como uma das manifestações fundamentais do processo de aprofundamento da cidadania europeia e da construção europeia.

A história recente da cooperação territorial. A cooperação territorial descentralizada passa, assim, por várias fases, desde a simples cooperação de vizinhança fronteiriça até à cooperação territorial “propriamente dita”, tal como pode ser entendida a partir da figura do “agrupamento europeu de cooperação territorial” (AECT), um instrumento de direito comunitário para materializar a ideia de cooperação de 2ª geração. A escolha de um instrumento jurídico comunitário com as características do regulamento é, também, um traço distintivo desta “mudança de geração”, uma vez que complementa e aprofunda os instrumentos convencionais usados até aí, a saber, os acordos bilaterais entre Estados nacionais e a Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre cooperação transfronteiriça.

É este edifício, cada vez mais complexo, que recebe consagração no Tratado de Lisboa com a designação de cooperação territorial, o terceiro pilar da política de coesão, depois da coesão económica e social. É curioso verificar que, neste percurso de meio século, depois de ser, sucessivamente, interfronteiriça, transfronteiriça, transnacional e inter-regional, a cooperação territorial é, de novo, uma política de vizinhança, no quadro mais largo da política de relações exteriores e segurança comum. O exemplo da União para o Mediterrânico é bem representativo do que falta ainda fazer nesta matéria.

Nesta trajetória, 2004, 2007 e 2011 são anos muito emblemáticos. O primeiro, porque assinala o alargamento aos países do leste europeu e marca o início de uma nova geografia da política estrutural da União Europeia. O segundo, porque inicia uma nova política de programação plurianual da política de coesão para o período 2007-2013. Uma reforma que, de resto, se explica, justifica e legitima pelo mesmo alargamento aos países do leste europeu, todos eles beneficiários líquidos da política de coesão. De facto, em face deste aumento da procura de fundos, a reforma da política de coesão focalizou-se e racionalizou-se: os objetivos da política de coesão são reduzidos a três, os programas de iniciativa comunitária são abandonados, a cooperação territorial é promovida à *condição de* objetivo prioritário. Desta forma, a nova política de coesão, por intermédio da cooperação

territorial, assegura a continuidade dos objetivos anteriormente prosseguidos no quadro do INTERREG em todas as suas vertentes. O terceiro, na sequência da primavera árabe, porque coloca a política europeia para o mediterrâneo num patamar político totalmente diferente daquele que era habitual no quadro do processo de Barcelona ou das políticas de vizinhança.

Com esta reforma da política de coesão busca-se uma maior equivalência e comunicação entre todos os territórios, mais e menos desenvolvidos, porque há a convicção crescente de que a tradicional linha de separação entre competitividade e coesão está cada vez mais ultrapassada à luz dos mecanismos veiculados pelo processo de globalização. Há um enorme potencial de desenvolvimento entre regiões, mais e menos ricas, a partir da multiplicação de relações inovadoras de cooperação territorial entre autoridades locais e regionais.

No quadro da política de coesão seria um erro compartimentar os três objetivos de convergência, competitividade e cooperação territorial. A opção política mais acertada será sempre considerar que as regiões se constituem num sistema de vasos comunicantes e que a cooperação territorial é um objetivo e um instrumento transversal, indispensável para que os dois outros objetivos façam surtir todos os seus efeitos de multiplicação e reticulação. Esta orientação política não está, ainda, expressa no programa de intervenção para 2007-2013. De facto, se bem que esta cooperação seja considerada objetivo prioritário e não programa de iniciativa comunitária, os montantes que lhe são atribuídos não variam substancialmente (4% dos fundos estruturais, ou seja, cerca de 1% do orçamento comunitário, ao passo que ao objetivo n.º 1, convergência, são atribuídos 78,5% dos fundos e ao objetivo n.º 2, competitividade e emprego, 17,2%). Estamos, porém, convencidos de que o essencial da política de coesão e cooperação é a equivalência e a intercomunicabilidade dos três objetivos, isto é, a emergência de uma “inteligência coletiva territorial” como elemento instigador de novas relações de desenvolvimento e bem-estar entre os povos e os cidadãos europeus. Se isso acontecer, os meios financeiros não serão uma restrição intransponível.

A inteligência coletiva territorial é, portanto, o fenómeno emergente mais desejado do sudoeste peninsular. Vejamos alguns futuros possíveis que podem ajudar a configurar essa inteligência coletiva territorial da Euroregião do Sudoeste Peninsular (COVAS e TÁO, 2008).

Um cenário conservador. Num cenário mais conservador, o Algarve é internalizado pelo Arco Atlântico, converte-se num corredor de trânsito para passageiros que desembarcam no aeroporto de Faro e para mercadorias que transitam ao longo do Arco Atlântico, desde a Galiza e o norte de Portugal, com passagem pela área metropolitana de Lisboa, até à Andaluzia e os países levantinos. O Algarve

intensifica a sua mono indústria turística que disputa, de forma agressiva, com o “Algarve espanhol”, ao mesmo tempo que nos restantes sectores, devido à sua reduzida dimensão económica, o Algarve se transforma, progressivamente, numa região de subcontratação da Andaluzia Ocidental. É um cenário sem horizonte temporal definido pois inscreve-se, facilmente, na inércia do atual relacionamento transfronteiriço.

Um cenário ambicioso de cooperação inter-regional. A região de Algarve associa-se ao Alentejo através de um programa ambicioso de cooperação inter-regional, as duas regiões criam polos de excelência de turismo em espaço rural com efeitos de reticulação virtuosos sobre o território envolvente, ao mesmo tempo que se transformam em áreas de negócio muito atrativas, a meio caminho do Arco Atlântico, próximo do grande porto de Sines e do aeroporto de Beja e na área de influência do Grande Alqueva, para muitos projetos com origem nas áreas metropolitanas de Lisboa e Sevilha ou que, sendo exteriores a estas duas áreas, procuram espaço logístico de qualidade para servir o desenvolvimento daquelas áreas metropolitanas. A ligação de Sines à fronteira espanhola e a linha ferroviária sobre o Guadiana, conjuntamente com a navegabilidade do rio, são os projetos estruturantes deste cenário. É um cenário para a década 2020-2030.

Uma variante deste cenário tem a ver com as teses sobre o policentrismo do território comunitário europeu. Neste quadro, a Eurorregião Alentejo-Algarve-Andaluzia, encontra-se a meio caminho entre o Arco Atlântico e o Mediterrâneo Ocidental, numa faixa que vai da Corunha a Sevilha e onde habita 20% da população da península ibérica. Esta faixa pode ser articulada, numa perspectiva de longo prazo, com uma grande aglomeração urbana e económica situada em território português, cujo pivot seria “o hub do novo aeroporto de Lisboa” e com uma segunda aglomeração que seria a região transfronteiriça Algarve-Huelva. Neste caso, não seríamos apenas a orla da radial madrilena mas, sobretudo, uma euro-região com um enorme potencial de atracção sobre toda a península e uma irradiação, igualmente forte, sobre o espaço euro-atlântico e euro-mediterrânico. Neste particular, são significativas as iniciativas comuns articuladas no âmbito da Eurorregião AAA, em particular os trabalhos já iniciados ao nível da articulação conjunta de domínios de especialização, num esboço que poderá evoluir para um entendimento ao nível de uma Estratégia de Especialização Inteligente Transnacional (situação que seria quase pioneira à escala Europeia em particular pela dimensão territorial que abrange). Note-se que o referencial de cooperação no horizonte 2014-2020, as articulações entre empresas e centros de conhecimento, passam a ter um novo papel. Estes sinais de articulação apontam para o reforço significativo da competitividade do sudoeste Peninsular à escala Europeia em quatro domínios comuns (Mar, Turismo, Agroalimentar e Energias Renováveis).

Se, todavia, a requalificação desta faixa atlântica não acontecer, essencialmente por falta de poupança interna e externa interessada (espanhola!) para investir na logística portuguesa de portos, aeroportos e outras plataformas de atividades, não nos surpreenderia que o triângulo Corunha-Madrid-Sevilha passasse a determinar a nossa especial geoestratégia e nele, com um papel particular, os portos de Vigo-Algeciras-Huelva. Um cenário para 2030.

Um cenário intermédio e mais moderado de cooperação territorial. No horizonte 2015-2025, pode assistir-se, por um lado, a um acréscimo da pendularidade dos movimentos transfronteiriços, não obstante a recessão que atinge a economia peninsular e o forte ajustamento no sector imobiliário e, por outro, a uma diversificação virtuosa das atividades turísticas com incursões pelo interior rural e serrano, apoiadas em programas mais intensivos de cooperação transfronteiriça. A Primavera Árabe teve como efeito externo positivo uma reorientação dos fluxos turísticos habituais que faziam o percurso do mediterrâneo em direção aos países europeus e em primeira instância aos dois países ibéricos. Não surpreenderia que a ligação ferroviária a Espanha, a navegabilidade do rio Guadiana e o prolongamento do IC27 ao Alentejo voltem a estar na agenda da integração transfronteiriça. Este cenário não exclui, porém, conflitos distributivos de carácter ambiental e ecológico, em especial, ao redor dos grandes projetos imobiliário-turísticos que rodeiam o rio Guadiana. Teremos aqui um bom campo de observação para a ecologia política e para a economia do ambiente e dos recursos naturais.

III.3. O micro cenário: a microgeoeconomia do Sudoeste Peninsular

Dito isto, as relações transfronteiriças Algarve-Andaluzia são tão reveladoras por aquilo que já fizeram como por aquilo que ainda falta fazer. Aprofundemos um pouco mais a geoeconomia do sudoeste peninsular (COVAS e TÃO, 2008 e 2013):

1. fechar o Arco Atlântico com a ligação ferroviária até Sevilha e ligar a comunidade galega à comunidade andaluza pelo interior de Portugal; desta forma, aprofunda-se a integração das várias nações ibéricas e o Algarve fica mais próximo da influência da área metropolitana de Sevilha;
2. concretizar a navegabilidade do rio Guadiana até Mértola e ligar as suas margens: Serpa e Mértola a Paymogo, o Pomarão a El Granado, Alcoutim a Sanlucar; o rio Guadiana poderia converter-se numa grande marina natural;

3. adaptar os portos regionais para barcos de lazer de médio e grande porte e sua integração em rotas do Mediterrâneo-Atlântico;
4. concretizar um programa de medidas preventivas e cautelares para evitar a agressão ambiental dos grandes projetos turísticos e um contencioso inter-regional desnecessário ao longo das margens do rio Guadiana;
5. concretizar uma Área de Negócios do Sotavento algarvio para criar atratividade territorial suficiente no lado português;
6. aprofundar a cooperação inter-regional Algarve-Alentejo para dar profundidade territorial à região algarvia e profundidade turística à região do Alentejo; no mesmo sentido, falta consolidar o sistema de inovação regional através de uma plataforma transfronteiriça de investigação e desenvolvimento;
7. tomar medidas de cooperação estratégica para evitar que os “dois algarves turísticos” se envolvam numa competição agressiva com prejuízos seguros para ambas as partes;
8. conceber, com muito rigor, um projeto emblemático no plano empresarial, por exemplo, uma Área de Negócios do Baixo Guadiana gerida por uma sociedade de capitais mistos e no quadro de uma figura do direito europeu como o agrupamento europeu de interesse económico; seria uma forma inovadora de introduzir a nova fase, a integração transfronteiriça.

Em síntese, uma nova geoeconomia do sudoeste peninsular abriria caminho para (COVAS e TÃO, 2008 e 2013):

- uma ligação ferroviária entre Huelva (Gibraléon) e o Algarve e entre o Arco Atlântico e o Arco Mediterrânico. Essa ligação ferroviária permitiria a criação de um parque logístico e empresarial no Baixo Guadiana, uma área de negócios transfronteiriça; alargaria a área de influência do aeroporto de Faro para oriente; e promoveria a conurbação latente Vila Real – Castro Marim – Ayamonte – Isla Cristina como Eurocidade do Baixo Guadiana;
- as zonas de baixa densidade do Guadiana podem ser objeto de um “programa-piloto de combate contra as alterações climáticas” através do desenho de uma rede de corredores verdes com forte impacto no turismo de natureza;

- as mesmas zonas de baixa densidade podem ser tipificadas como parques agroecológicos intermunicipais e ser objeto de programas ambiciosos de agricultura biológica para servir as áreas metropolitanas de Lisboa e Sevilha.

III.4. Notas Finais de Meso-Prospectiva

Podemos sempre afirmar ou “desejar” que o nosso país cruzará em várias direções dois ciclos geoestratégicos parcialmente sobrepostos, mas, sempre, fortemente interdependentes: o ciclo atlântico da maritimidade em direção aos EUA/Canadá, Brasil/América Latina e PALOP/Africa e o ciclo europeu da continentalidade em direção à Ibéria, ao Euro-mediterrâneo e à Euro-ásia. Enquanto *global-player* nestes dois grandes ciclos geoestratégicos, onde a geogovernança portuguesa readquire todo o seu significado, a grande incógnita é a de saber se Portugal “se conseguirá libertar” da Espanha para realizar esta aventura. E se não conseguir, qual o refluxo dessa parceria sobre a integração interna da própria economia ibérica? Como é evidente, não é fácil descobrir esse lugar geométrico de tantos destinos e parece quase impossível encontrá-los sem a presença da Espanha. Nada nos liberta da contingência, mas todas as possibilidades continuam em aberto, seja a “plataforma TTIP”, a “plataforma CPLP”, a “plataforma ibero-mediterrânica” ou a “plataforma ibero-americana”. A esta geoestratégia peninsular, às suas dúvidas, acrescenta-se, também, a sombra de alguma geopolítica peninsular mais recente relacionada com a crescente instabilidade governativa, o separatismo de algumas regiões históricas e a eventual “espanholização” de alguns sectores com maior destaque para o controlo de uma parte significativa do sistema bancário peninsular (COVAS, 2016b).

Neste terreno geoestratégico parece indubitável que o triângulo Espanha-Portugal-Brasil se constituirá, a médio e longo prazo, num terreno muito promissor se, entretanto, não for desencadeada, pelas piores razões, uma nova questão ibérica, traduzida, por exemplo, num desequilíbrio gritante das trocas comerciais e no correlativo refluxo orgânico da economia espanhola sobre a economia portuguesa, exacerbando radicalismos e regionalismos de ocasião.

Seja como for, Portugal não tem capacidade para, sozinho, ser um *global-player* no espaço transatlântico e ibero-americano. A este facto, acresce a eventualidade de a Espanha, ela própria, se desinteressar do espaço ibérico, dada a exiguidade do nosso próprio mercado, para se aproximar dos países grandes da União Europeia e realizar nesse espaço operações de maior prestígio, de *up grading* da sua economia, que lhe trarão benefícios acrescentados superiores aos da parceria

ibérica. Não é demais recordar que Portugal é para Espanha, essencialmente, uma extensão comercial e, muito raramente, uma hipótese de localização produtiva.

Neste contexto, o mais provável é, portanto, que o pensamento geoestratégico dê lugar ao mundo dos negócios, que não é, propriamente, o mundo das decisões patrióticas, dos sectores estruturantes ou dos centros de decisão nacionais. Não obstante, a doutrina sobre a geogovernança portuguesa deveria privilegiar todas as oportunidades e todos os investimentos que requalificam o seu território e, no quadro das redes transeuropeias, defender o modelo policêntrico de ordenamento do território europeu. Com efeito, tratando-se de um território fronteiriço da União Europeia, não é politicamente aceitável, no mínimo, que essa fronteira, apontada ao mar alto e na confluência do corredor transatlântico, seja uma estreita porta de entrada ou de saída, servida por infraestruturas e equipamentos sem profundidade logística e económica. De resto, é toda a Península Ibérica que vê requalificado o seu território interior e aumentada a fluidez dos seus corredores de penetração e, logo, a intensidade do tráfego de pessoas e mercadorias.

Hoje, a existência de idênticas alianças extra-peninsulares coloca os dois Estados ibéricos frente a frente, em território aberto. De um ponto de vista estritamente histórico, hoje é a economia que causa “sobressalto”. Vivemos, com a integração europeia, o “império de proximidade”. Para o melhor e o pior, estamos definitivamente à mercê da economia e dos atores económicos, como, de resto, se comprova, hoje, com a crise sistémica internacional que bate à porta da Península Ibérica. Mas outros “acontecimentos” podem irromper e causar fricção no relacionamento peninsular. Qualquer acontecimento (por exemplo, posições diferentes face a uma guerra algures ou as consequências do BREXIT que acarrete uma desvalorização do triângulo estratégico português ou, ainda, uma pretensão espanhola pela hegemonia do subsistema mediterrâneo-atlântico pode causar pontos de fricção nas relações económicas e comerciais entre os dois países. Eis alguns desses “acontecimentos”, entre outros:

- a) Uma alteração geoestratégica no Atlântico em simultâneo com uma reorganização da OTAN pode dar lugar a uma reconfiguração do espaço mediterrânico-atlântico entre o Reino Unido, a Espanha e Portugal; este facto pode ser um primeiro ponto de fricção intra-peninsular.
- b) A negociação britânico-espanhola acerca de Gibraltar pode, do mesmo passo, alterar a configuração geoestratégica do subsistema mediterrânico-atlântico e ter efeitos de ricochete sobre o triângulo estratégico português; a revalorização da posição espanhola no eixo Baleares-Gibraltar-Canárias, pode levar o Reino Unido a mostrar interesse pela Madeira (Porto Santo); pelo meio podem contar-se alguns incidentes político-diplomáticos.

- c) Uma crise aguda prolongada hispano-marroquina a propósito de Ceuta e Melilla, invocando o “precedente gibraltino” pode ser desencadeada por grupos radicais fundamentalistas através de atentados terroristas naquelas duas cidades; esta possibilidade é tanto mais verosímil quanto uma guerra no Iraque se prolongar no tempo e alastrar a toda a costa mediterrânica; o efeito de dominó pode alastrar às relações comerciais, às pescas, ao petróleo, aos fluxos migratórios, Portugal não ficará imune a este efeito de contágio.
- d) No alinhamento de Gibraltar, Ceuta e Melilla, em função dos respetivos desenlaces, pode agravar-se a tensão política entre o governo central de Madrid e as comunidades autonómicas; não sabemos a reação do Estado espanhol, mas, seja ela qual for, é um caminho cheio de perigos para as relações bilaterais no quadro peninsular; de facto, não é difícil antecipar o recurso aos velhos argumentos da unidade hispânica e peninsular, por um lado, ao direito dos povos à autodeterminação, por outro; os equívocos político-diplomáticos não se farão rogados.
- e) Os acidentes graves, que acabam por causar catástrofes de grande impacto na vida das populações, podem estar na origem de crises políticas peninsulares se se apurar que houve intenção ou negligência na sua resolução; do mesmo modo, a fronteira de contiguidade, que continua lá, servirá sempre para determinar o grau de responsabilidade de um acidente nuclear (o norte de Portugal e o rio Douro) ou de uma grave poluição hídrica (o sul de Portugal e o rio Guadiana).
- f) É sempre possível repescar casos mal resolvidos pelo longo contencioso histórico-político entre os dois países, sobretudo, como manobra de diversão por algum radicalismo de ocasião; mas problemas mais recentes, como o acesso às águas portuguesas por parte da frota espanhola, podem, igualmente, despoletar situações de alguma tensão.
- g) Finalmente, a evolução interna da União Europeia, nos planos político-institucional e político-estratégico, por exemplo:
- a saída do Reino Unido pode reforçar os movimentos separatistas por toda a Europa;
 - a formação de um diretório político de que a Espanha faça parte integrante pode conduzir a uma divisão do trabalho, em matéria de segurança global da União, que atribua a Espanha funções relevantes no espaço peninsular e, em especial, no subsistema mediterrânico-atlântico; bastará, tão-somente, que haja um acréscimo significativo de terrorismo

e criminalidade organizada no mediterrâneo ocidental para se admitir a necessidade de uma profunda reorganização dos meios afetos à segurança naquela zona da fronteira comunitária; nessa ocasião, não será difícil antecipar alguma delicadeza, sobretudo na forma como o modelo de segurança for concebido e implementado pelos dois países ibéricos.

Com este enquadramento geral, as dúvidas poderão surgir em dois planos: na evolução do projeto político-institucional da União Europeia e, nesse contexto, no aprofundamento especial da relação peninsular. Como é óbvio, o papel e a relevância das Eurorregiões fronteiriças flutuarão de acordo com a tensão e a distensão geopolítica das relações peninsulares respetivas. Seja como for, no médio e longo prazo há uma tendência pesada que vai lentamente fazendo o seu curso e que importa, a todo o custo, não perder de vista e robustecer. Trata-se do aprofundamento da descentralização político-administrativa e, em consequência, de mais e melhor cooperação inter-regional descentralizada que, em articulação com a administração comunitária europeia, contribuirão decisivamente para o fortalecimento da sociedade civil europeia. Estamos convencidos de que, na União Europeia, a cooperação inter-regional descentralizada será o contraponto necessário e indispensável para moderar os efeitos mais nefastos da transnacionalização das economias. A multiterritorialidade da cooperação transfronteiriça será sempre um fator de distensão (COVAS e COVAS, 2015b).

No final, poderemos, talvez, conceber três tipos de relacionamento peninsular:

- a) a europeificação de uma macrorregião peninsular, um polo peninsular com 65 milhões de habitantes, segundo uma certa conceção de união política europeia de cariz federal;
- b) a capitalidade das relações peninsulares, ao compasso ritmado e realista das cimeiras ibéricas, de acordo com a lógica estadual e aditiva ainda hoje prevalecente;
- c) a cooperação inter-regional descentralizada, segundo uma lógica plural de uma “Europa das Regiões” marcada por uma rede muito alargada de parcerias público-privadas.

Daqui retira-se que a questão essencial deixa de ser a unidade e dualidade no espaço peninsular para ser a pluralidade de formas de cooperação territorial e interorganizacional no novo território da União Europeia. Esta é a “fórmula abreviada” para a equação federal no próximo futuro (COVAS e COVAS, 2015a).

IV. CONCLUSÃO GERAL

A coabitação dos três tipos de relacionamento peninsular é uma hipótese realista e, ao mesmo tempo, promissora. Neste contexto, a construção de uma Eurorregião do Sudoeste Peninsular é um objetivo de médio e longo prazo, o que não significa que não devamos tomar iniciativas e decisões desde já. No mundo aberto e competitivo em que vivemos, a constituição de uma nova territorialidade, com atribuições e competências próprias, apresenta-se como uma abordagem extremamente atrativa, no sentido de aglutinação de recursos, coesão territorial, ganhos mútuos de economias de escala e projeção das economias regionais em mercados mais alargados, segundo um compromisso inteligente de competitividade e coesão. Não obstante os constrangimentos, as dificuldades e a assimetria institucional existente (COVAS, 2008) julgamos, todavia, que a Eurorregião do Sudoeste Peninsular se justifica por quatro ordens de razões:

- As redes transeuropeias, as acessibilidades, os transportes de alta velocidade e as plataformas logísticas aproximam os territórios e as suas áreas de influência e criam, tarde ou cedo, novas funcionalidades territoriais que induzirão novos polos e redes de conhecimento e iniciativa; as redes urbanas e regionais serão uma prioridade da próxima geração dos fundos estruturais europeus e essa circunstância “obrigará” à constituição de novas entidades territoriais; genericamente, temos motivos para pensar que a introdução gradual das Redes Transeuropeias e a sua inegável capacidade para criar novas funcionalidades territoriais, através da redução apreciável do “Custo Generalizado”, constituirá um contributo importante para a constituição gradual da “Eurorregião”, atendendo igualmente ao facto de atividades como o turismo se apresentarem “intensivas em viagens”.
- A geopolítica e a geoestratégia também contribuirão, a seu modo, para a constituição de uma Eurorregião do Sudoeste Peninsular, seja pela projeção no espaço do mediterrâneo ocidental, latino-americano ou ibero-africano; à projeção externa desse esforço deverá corresponder sempre idêntico esforço de projeção interna; os cenários que referimos anteriormente dão plausibilidade a este fator, sobretudo no quadro do reforço do Processo de Barcelona e do lançamento da União para o Mediterrâneo.
- O aprofundamento das dinâmicas político-institucionais e empresariais entre cidades e regiões é imparável; os estatutos político-regionais serão tanto mais reivindicados quanto mais o Estado se revelar impotente para promover o desenvolvimento equilibrado e a coesão inter-regio-

nal; no quadro do mercado único e da união económica e monetária da União Europeia as cidades e as regiões desejarão ter a sua própria “política externa”, em primeira instância com as cidades e regiões vizinhas e os mercados de proximidade; a Europa das Regiões e a cooperação territorial descentralizada são imparáveis (KEATING, 2013).

- No plano simbólico é necessário tomar alguma decisão emblemática que marque o início desta “grande aventura” do sudoeste peninsular; julgamos que a criação da “Universidade do Sudoeste Peninsular”, sob o alto patrocínio da União Europeia e sob a forma de um “agrupamento europeu de interesse económico” poderia ser considerada com interesse e constituída, obviamente, por consórcio das universidades da Eurorregião do Sudoeste Peninsular.

Se estes argumentos podem servir como uma espécie de “teoria da justificação”, resta sempre o derradeiro constrangimento, a saber, a economia peninsular e a economia da cooperação transfronteiriça serão uma variável endógena do crescimento sustentado da economia internacional e europeia (LIMA, 2016).

BIBLIOGRAFIA

- COVAS, A. (2008): “Relações económicas transfronteiriças no sudoeste da Península Ibérica”, em *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza, Andalucía, Algarve y Alentejo* (FERNANDEZ SANCHEZ, P., dir.). Barcelona, Atelier Internacional, 215-240.
- COVAS, A. (2009): “O Eixo Atlântico e a competição transfronteiriça”, *Eixo Atlântico, Revista da Eurorregião Galícia-Norte de Portugal*, nº 16, 49-59.
- COVAS, A. (2016a): *A Contingência Europeia*. Lisboa, Editora Sílabo.
- COVAS, A. (2016b): “O regresso da geoestratégia à política portuguesa”. Acessível em: www.europaxxi.eu
- COVAS, A e COVAS, M. (2015a): “Sociedade do conhecimento, escalas de governo e governança territorial: um ensaio exploratório e prospetivo para a sociedade portuguesa”, *Revista eletrónica do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Conestado (UnC), DRd – Desenvolvimento Regional em debate*, vol. 5, nº 2, 25-47. Acessível em: <http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd>
- COVAS, A. e COVAS, M. (2015b): *Multiterritorialidades I: temas e problemas de governança territorial*. Lisboa, Edições Colibri.
- COVAS, A. e TÃO, M. (2008): “As relações transfronteiriças Algarve-Andalucia: uma perspectiva algarvia de vinte anos de cooperação”, em *A cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha* (DOMINGUEZ CASTRO, L., dir.). Vigo, Eixo Atlântico, 263-300.

- COVAS, A. e TÃO, M. (2013): “Caracterização socio-económica da região de fronteira Algarve-Huelva”, em *Estudio Socioeconomico de la Frontera entre Portugal y España*. Salamanca, RIET, 385-458.
- INNERARITY, D. (2009): *A sociedade invisível*. Lisboa, Editora Teorema.
- INNERARITY, D. (2011): *O futuro e os seus inimigos*. Lisboa, Editora Teorema.
- KEATING, M. (2013): *Rescaling the European State*. Oxford, Oxford University Press.
- LIMA PIRES, B. (2016): *Portugal e o Atlântico*. Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.